

Schema di D. lgs n. 328

**Attuazione dell'articolo 16 della  
Legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive  
modificazioni, in materia di risorse aggiuntive  
ed interventi speciali per la rimozione degli  
squilibri economici e sociali**

*Nota per l'Audizione SVIMEZ davanti alla  
Commissione parlamentare per  
l'attuazione del federalismo fiscale*

Roma, 28 marzo 2011

## **1. La politica di sviluppo e coesione**

### *1.1 - Premessa*

Vorremmo anzitutto richiamare l'importanza dello schema di decreto in esame, che rappresenterà – ben al di là delle incognite del prossimo ciclo di programmazione – la nuova cornice giuridica della politica regionale di sviluppo e coesione nel nostro Paese che, a 150 anni dalla sua Unità, si ritrova a fare i conti con divari vecchi e nuovi e con la necessità di rimuovere squilibri economici e sociali.

L'innovazione legislativa, strettamente connessa al più vasto processo di attuazione del federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica (su cui in altre occasioni, in queste stessa sede, la SVIMEZ ha avuto modo di esprimere le sue opinioni), cade in un momento in cui, com'è a tutti noto, sul piano politico, il Governo sta procedendo ad una parziale riforma delle politiche, attraverso il “Piano per il Sud”.

Non possiamo non cogliere in questi processi la positiva, generalizzata e fattiva, consapevolezza della necessità di una revisione delle politiche di sviluppo e coesione, dopo un passato di bassa efficacia del ciclo 2000-2006, e di condivise preoccupazioni sullo stato di avanzamento dei programmi relativi al ciclo 2007-2013.

Prima di entrare nel merito delle disposizioni del decreto, accenneremo brevemente alle consolidate analisi SVIMEZ sui limiti delle politiche di coesione, perché a nostro avviso è proprio sulla capacità di superare le criticità emerse in questi anni che lo schema normativo andrebbe valutato ed, eventualmente, emendato.

### *1.2 - La “dimensione” della politica di coesione in questi anni*

L'assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e di convergenza del Mezzogiorno ha cause complesse che rimandano in larga parte al generale prolungato ristagno dell'economia nazionale rispetto al resto d'Europa. Ma al peggior andamento del Mezzogiorno ha concorso anche una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, che trova spiegazione, in primo luogo, in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno assai inferiore a quanto programmato.

A fine anni Novanta, si ebbe – da parte del Governo e del DPS – il coraggio

politico di parlare con i “*numeri*” e con i valori di “*riserve*” economico-politiche: il 45% al Sud delle totali spese nazionali in conto capitale, ordinarie e straordinarie; il 30% di quelle solo ordinarie; l’85% di localizzazione al Sud delle risorse aggiuntive per le aree meno sviluppate d’Italia. Ma numeri e riserve hanno finito presto col diventare vaghi proclami e mancate promesse, di cui si è dimostrata nel tempo l’incapacità del rispetto, politico e tecnico, da parte di chi doveva farsene carico. Ed è certa responsabilità politica non aver previsto allora e poi vincoli e sanzioni, ancor oggi necessari.

Più precisamente, il dato definitivo per il 2008 della spesa in conto capitale, elaborato dal *Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*, conferma la localizzazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 34,8% del totale nazionale, in progressivo declino dopo il valore massimo registrato nel 2001 quando essa fu pari al 41,1% della spesa in conto capitale del Paese. Si tratta di valori non solo ben lontani da quel 45% originariamente fissato, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguagliano neppure il “*peso naturale*” del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%).

I dati relativi alla spesa nel Mezzogiorno servono a smentire l’idea, purtroppo assai diffusa anche nella pubblicistica, di un Sud inondato da un fiume di pubbliche risorse; ma sta anche ad indicare come la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il *deficit* della spesa *ordinaria*. La quota di spesa *ordinaria* destinata alla formazione di capitale nel Mezzogiorno, infatti, è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato peso naturale dell’area, e di quasi 9 punti rispetto all’obiettivo del 30%, a tal titolo indicato nei documenti governativi. La mancata pubblicazione, negli ultimi anni, del Quadro finanziario unico, che tra le altre cose forniva questi preziosi dati, rappresenta una grave limitazione nel monitoraggio dell’impegno pubblico nel Mezzogiorno, e un’arma in meno per smentire i luoghi comuni più perniciosi.

È paradossale e sintomatico il fatto che il divario crescente registrato tra enunciazioni programmatiche e realtà attuative, invece di determinare un impegno più forte a rispettare gli obiettivi, abbia portato alla cancellazione, nel silenzio diffuso della politica e degli osservatori economici, di tali obiettivi quantitativi negli ultimi DPEF.

I pur corretti obiettivi “quantitativi”, in termini di quota di spesa pubblica in

conto capitale complessiva, nel quadro della “Nuova Programmazione”, si sono presto scontrati con i limiti della “capacità di spesa” di Ministeri e di Amministrazioni, e soprattutto con l’incapacità programmatica e realizzativa delle Regioni e dei poteri locali. Per non parlare della (trasversale) *pressione* “nordista” che ha condizionato in modi impropri il Governo dell’economia e del Paese, facendo pesare una irrealistica “*questione settentrionale*”, incomparabile con la storica e strutturale “*questione meridionale*”: che, nel nostro caso, ha avuto l’effetto di far sistematicamente mancare l’obiettivo, non rimosso, dell’85% dei fondi FAS destinati al Mezzogiorno, attraverso un sistematico dirottamento di quote importanti verso altre aree e altre priorità. Dirottamenti che, al di là dei cospicui tagli, sono venuti meno alla loro peculiare funzione di promuovere lo sviluppo, non essendosi spesso nemmeno curati di garantire la “specialità” della spesa in conto capitale “per determinati territori”, utilizzandola per spesa corrente generalizzata. Quanto questo deciso calo di investimenti abbia potuto deprimere crescita e convergenza, ad oggi non abbiamo ancora stimato.

### 1.3 - I limiti “interni” della programmazione

A deprimere l’efficacia della complessiva politica regionale, nazionale e comunitaria, ha concorso anche la scarsa qualità degli interventi. Le carenze di fondo, come la SVIMEZ ha più volte segnalato (anche nell’Audizione presso la Camera dei Deputati nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva sull’efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate” del febbraio dello scorso anno), sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all’accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

Insomma, la “Nuova programmazione”, verso cui la SVIMEZ non ha mai mancato di manifestare le sue riserve, disperse la tensione meridionalistica che ebbe nella sue premesse. La stessa costituzione ed operatività del “*Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione*” venne fortemente sminuita – rispetto alla attesa incisività – dall’approccio dispersivo dei localismi (a partire dalle famose “*cento idee*” di Catania). Quell’approccio, forse, maturava anche dalla convinzione che esso avrebbe

garantito quel “consenso politico” necessario ad un’efficace attuazione di quella politica. In questo emerge il limite di fondo di un’impostazione che già faceva fin troppo affidamento sulle risorse locali di “capitale sociale” e che pensava di affidare alle capacità di *moral suasion* centrale quell’elemento regolatore e strategico che avrebbe dovuto sopperire alle criticità che il modello di *governance* non riusciva a superare.

Tutte queste deficienze si sono inserite in un contesto di “*politica regionale europea*” non adatto a cogliere la peculiarità – quanto ad arretratezza relativa dei territori – del fenomeno “*dualistico*” che l’Italia condivide solo con la Germania, rispetto alla quale la quantità e qualità dell’impegno “nazionale” è stato straordinariamente diverso, il che ha prodotto le differenze nei risultati registrati nei due Paesi.

Rispetto a queste criticità sommariamente richiamate, il nostro scopo oggi è di vedere come risponde il decreto, anche alla luce dell’imponente azione politica annunciata dal Governo con il “Piano per il Sud”.

## **2. Il decreto legislativo 328/2011 all’esame della Commissione parlamentare**

### *2.1 - L’attuazione della delega*

Il decreto legislativo 328/2011 dà attuazione alla delega prevista nell’art. 16 della legge 42/2009 con il quale sono stati disciplinati gli interventi speciali definiti nel comma 5 dell’art. 119 della Costituzione. L’attuazione della delega riguarda, come precisato nell’art. 1, solo gli interventi destinati alla promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali: per gli altri interventi speciali che perseguono finalità diverse è prevista all’art. 7 (Disposizioni transitorie e finali) l’adozione di successivi decreti integrativi.

Su questo aspetto del decreto si sono registrate reazioni diverse da parte degli Enti territoriali. ANCI e UPI hanno espresso perplessità sull’assenza di attuazione completa della delega mentre le Regioni e l’UNCCEM hanno chiesto l’inserimento di altre tipologie di interventi in questo provvedimento.

Si osserva che la scelta operata, di provvedere all’attuazione della delega

gradualmente e con più provvedimenti, è giustificata dalle molte finalità che il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione intende perseguire. Si tratta: di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, problemi di diversa natura e intensità che richiedono risorse e modalità di intervento diverse. La scelta effettuata ha (ci auguriamo che abbia) anche il senso di dare priorità alla questione della riduzione degli squilibri economici e sociali, fondamentalmente al problema della riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, rispetto alle altre finalità prospettate nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. Nella nuova ripartizione di competenze stabilita dalla riforma costituzionale del 2001, infatti, la necessità di elencare in modo preciso le finalità che giustificano un intervento dello Stato in materie di competenza delle Regioni ha fatto sì che il problema del Mezzogiorno, cui nella precedente versione dell'art. 119 della Costituzione era riferito pressoché esclusivamente l'intervento aggiuntivo dello Stato, rischi di essere posto sullo stesso piano di emergenze locali e transitorie.

## 2.2 - *Il contenuto del decreto*

In generale, lo schema di decreto appare conforme al contenuto della delega. Sono definite infatti, come indicato dall'art. 16 di tale legge, sia le modalità di finanziamento che le modalità di individuazione degli obiettivi e di utilizzazione delle risorse (artt. 5 e 6) ribadendo i criteri fissati nella legge delega relativamente al metodo della programmazione pluriennale, nell'ambito di piani organici finanziati con risorse pluriennali vincolate nella destinazione (lettera *b*) art. 2), e stabilendo che l'intervento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, "è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi" (art. 4).

Alcune importanti indicazioni sono contenute nell'art. 2 che illustra principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale. Viene innanzitutto specificato che le finalità in oggetto sono perseguite *prioritariamente* con le risorse del Fondo per

lo sviluppo e la coesione e con i finanziamenti comunitari e relativo cofinanziamento nazionale. Ciò apre la possibilità per la destinazione, da parte dello Stato, di ulteriori risorse, oltre quelle indicate, per il perseguimento dell'obiettivo della rimozione degli squilibri economici e sociale. È altresì specificato che le risorse devono essere esclusivamente destinate alla *spesa in conto capitale per investimenti e alle spese per lo sviluppo* ammesse dai regolamenti dell'Unione europea: viene in tal modo escluso l'utilizzo di tali risorse per spese correnti.

Viene affermato con forza il principio dell'*aggiuntività* delle risorse “che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea.” (lettera c), art. 2). Si rileva che il principio dell'aggiuntività delle risorse è riferito anche agli enti decentrati: a ciò sembra collegarsi la disposizione contenuta nell'art. 6 con la quale è stabilito che “le risorse del Fondo sono trasferite ai soggetti assegnatari in appositi fondi a destinazione vincolata alle finalità approvate, che garantiscono la piena tracciabilità delle risorse attribuite”.

All'affermazione del principio contenuta nel decreto dovrebbe seguire l'individuazione effettiva di quali interventi considerare aggiuntivi e quali ordinari e l'occasione per adottare questa prassi avrebbe dovuto essere il “Piano nazionale per il Sud” che, invece, mostra di ignorare la questione. Il Piano appropriatamente dà rilievo alla fornitura di servizi essenziali per la vita civile e per l'attività economica, fattori di contesto importanti ai fini dello sviluppo. Va tuttavia detto che i servizi di cui si tratta dovrebbero prima trovare adeguato finanziamento con le risorse ordinarie, perché anche qualora – ad esempio in campi come la scuola e la formazione – vengano considerati interventi di promozione dello sviluppo e della coesione, occorre comunque garantire l'aggiuntività prevista dalla Costituzione.

Riteniamo inoltre giustificato motivo di preoccupazione il fatto che sia anche venuta meno nell'ultima versione del decreto la disposizione in materia finanziaria, che fissava in una percentuale tra lo 0,4 e lo 0,6% del PIL la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Le Regioni chiedono che il riferimento a “risorse adeguate” sia sostituito “in coerenza con quanto attualmente stabilito per il FAS” con l'indicazione di una percentuale minima del PIL quale base di calcolo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Tale principio non ha trovato in realtà applicazione

se non per gli anni 2010 e 2011 in riferimento agli stanziamenti iniziali fissati dalla legge finanziaria ora legge di stabilità (si veda la tabella in *Allegato*). Come dimostrano i dati relativi agli anni dal 2007 al 2009, gli stanziamenti iniziali di bilancio possono però subire forti tagli nel corso dell'anno: in particolare nel 2009 si è passati da circa 6 miliardi di euro a 1,7 miliardi e la percentuale sul PIL è scesa dallo 0,39% del PIL allo 0,11%. A nostro avviso, la richiesta delle Regioni dovrebbe pertanto essere accolta e meglio precisata: una possibile proposta è quella di prevedere che le risorse inizialmente iscritte in bilancio, pari allo 0,6% del PIL, non possano risultare inferiori allo 0,4% a fine anno.

### *2.3 - La posizione di Regioni ed Enti locali*

Sullo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo non è stata raggiunta in Conferenza Unificata l'intesa prescritta: anche la versione del provvedimento del 19 gennaio 2011 presentata dal Ministro per i rapporti con le Regioni, che evidenziava le proposte ritenute accoglibili e quelle in parte riformulate, non è stata accettata<sup>1</sup>.

L'aspetto del decreto sul quale si sono appuntate le maggiori critiche delle Regioni ha riguardato il loro coinvolgimento nei processi decisionali: da qui la richiesta di inserire in numerosi articoli (art. 3, comma 2 e comma 3; art. 4, comma 3; art. 5, comma 1 lettera *a*)) la necessità dell'intesa con le Regioni e quella di un preventivo accordo (art. 6 comma 6) per l'esercizio da parte del Governo dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione. Rispetto al testo del Governo che prevede l'intesa solo per la riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la

---

<sup>1</sup> Regioni ed Enti locali hanno assunto sul contenuto del decreto posizioni diverse, anche in opposizione tra loro, in particolare nel caso dell'art. 2, tanto che la modifica chiesta da ANCI e UPI, considerata accoglibile dal Governo, è forte motivo di rigetto dell'intero provvedimento da parte delle Regioni. Si tratta dell'inserimento sia nell'art. 2 (comma 1, lettera *b*)) che nell'art. 5 (comma 4) del riferimento a "interventi riguardanti determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Tali interventi, pur previsti dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, possono più opportunamente trovare collocazione in altro decreto attuativo che sia più rispondente alle esigenze di singoli Enti. In effetti gli emendamenti proposti da tali Enti incidono fortemente sul senso e la direzione che si intende dare alla politica per il riequilibrio territoriale. Infatti essi propongono, inoltre, di aggiungere la parola "locale" a proposito dei progetti strategici indicati nell'art. 4 (comma 3) e di eliminare, sempre nello stesso comma, la parola grandi che qualificava i progetti e, infine, di inserire nell'art. 5 (comma 3, lettera *a*)) il riferimento a "singoli interventi" nella destinazione delle risorse. Invece di andare nella direzione di una concentrazione degli interventi in grandi progetti strategici ai fini dello sviluppo si prospetta un intervento frammentario e parcellizzato sul territorio di sostegno al reddito ma non allo sviluppo.



coesione e per la definizione dei contenuti del Documento di indirizzo strategico con tali modifiche le Regioni interverrebbero: nell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri; nell'adozione, ove necessario, di opportune misure di accelerazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali; nella destinazione dei finanziamenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione; nella quantificazione della dotazione finanziaria del Fondo.

Il Governo ha ritenuto, nella proposta presentata il 19 gennaio 2011, non accoglibili tali richieste eccetto quella relativa alla previsione dell'intesa delle Regioni nell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione Europea agli Stati membri, a nostro avviso giustamente in quanto le Regioni hanno, nel caso dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, un ruolo e un coinvolgimento diretto, a differenza degli interventi speciali previsti dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione per i quali lo Stato ha competenza esclusiva.

#### *2.4 - I rapporti con la politica europea dei fondi strutturali*

Il decreto dedica un articolo specifico, l'art. 3, e vari riferimenti ai rapporti tra la politica nazionale di coesione e la politica europea dei fondi strutturali.

L'art. 3 definisce le competenze del Ministro delegato per la politica di coesione in materia di coordinamento tra tale politica e i fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, in materia di adozione di atti di indirizzo e programmazione rimessi dall'Unione europea agli Stati membri e per quel che riguarda la messa in atto di opportune misure di accelerazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali, ove tali interventi si rendano necessari per garantire la tempestiva attuazione dei programmi e l'integrale utilizzo delle risorse.

Il richiamo alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea, alle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea, nonché quello al principio di addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea, che si ritrovano nell'art. 2 (Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale), discendono dal fatto che tale articolo traccia le linee della complessiva politica per il riequilibrio territoriale cui concorrono, come enunciato nell'art. 16 della legge 42/2009, accanto ai contributi dello Stato italiano, i finanziamenti dell'Unione europea e il cofinanziamento nazionale.

Qualche perplessità desta, invece, il richiamo agli indirizzi comunitari contenuto nell'art. 5 che definisce la programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e delinea i contenuti del Documento di indirizzo strategico con il quale sono stabilite le modalità di utilizzazione di tali risorse. Trattandosi di risorse nazionali, la loro utilizzazione dovrebbe, in linea di principio, esprimere indirizzi e scelte nazionali, adeguate alla complessità e rilevanza degli squilibri economici e sociali esistenti nel nostro Paese, e non una accettazione passiva di scelte e procedure che rispecchiano la realtà di altri paesi dell'Unione europea.

Va d'altra parte rilevato che svincolare queste risorse dalla programmazione della politica europea di coesione potrebbe compromettere l'unitarietà e strategicità della programmazione che, si ritiene, pur modificata nelle scelte, sia interesse prevalente preservare. In definitiva, per dare coerenza strategica all'utilizzo delle due possibili fonti di sostegno allo sviluppo, sembra essenziale che siano gli indirizzi comunitari ad essere interpretati in modo da risultare compatibili con i preminenti interessi nazionali e funzionali al loro conseguimento.

#### *2.5 - Il contratto istituzionale di sviluppo*

Per le finalità del decreto, o per accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica, il Ministro delegato stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti un "contratto istituzionale di sviluppo" che destina le risorse del Fondo di sviluppo e coesione, assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi, prevedendo anche le condizioni di definanziamento degli interventi ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà, richiamato ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione. Al contratto istituzionale di sviluppo possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici.

La lettera della norma si riferisce, com'è peraltro ovvio, esclusivamente al Fondo di sviluppo e coesione previsto dal decreto. Tuttavia, questo pone un problema di coordinamento con le indicazioni contenute nel Piano per il Sud, in cui si afferma un ricorso generalizzato allo strumento dei "contratti istituzionali" su interventi che, ad oggi, come sappiamo, gravano in larga parte su risorse aggiuntive di competenza regionale.

Lo strumento sembra giustamente porre l'accento su una responsabilizzazione degli enti attuatori, che molto spesso hanno manifestato gravi deficienze. Nonostante la cogenza che sembra derivare dalla stipula del "contratto" e l'attivazione dell'azione sussidiaria, però, i meccanismi che sovrastano l'attuazione degli interventi – in termini di controllo, monitoraggio e valutazione, ma soprattutto in termini "operativi" – non sembrano apportare significative innovazioni al meccanismo attuale. I limiti della politica, del resto, a nostro avviso, non riguardano solo o principalmente le inerzie e le inadempienze a cui si fa riferimento nel decreto, ma i nodi di un efficace utilizzo dei fondi, che risalgono a monte, già nella stessa fase di programmazione e definizione degli interventi.

### **3. La governance nelle politiche di sviluppo e coesione**

#### *3.1 - La logica del sistema*

L'impostazione che emerge dalla delega (art. 16, comma 1, lett. d)) ha un impianto logico chiaro: *spetta allo Stato* la "individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione".

Nello stesso tempo, emerge la difficoltà di desumere, in sede di attuazione, un sistema di competenze e responsabilità conforme ai dettati dell'ordinamento e, comunque, compatibile con l'obiettivo perseguito. Per sua natura, l'obiettivo dello sviluppo comporta un'azione (un insieme di azioni) definite e poste in atto *al livello di sistema*. Ciò postula un "piano nazionale", come peraltro è riconosciuto attraverso l'approvazione, da parte del Governo, del "piano nazionale per il Sud". Questo piano è in via di principio "onnicomprensivo" e "totalizzante". Esso postula il pieno impegno dello Stato attraverso il coinvolgimento "più forte e determinato *del Governo nel suo insieme* nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione" ma allo stesso tempo la

“rapida ricostituzione di un ambito di cooperazione istituzionale (Centro, Regioni, Enti locali, parti sociali) motivata e determinata a conseguire risultati visibili in tempi brevi”.

### 3.2 - *La sussidiarietà*

Il percorso fin qui seguito dal Governo consiste nel proporre un ragionamento – come è fatto, appunto, con il “Piano nazionale” – nell’assunto che gli interventi effettivamente posti in atto siano con esso coerenti, e possano esserlo.

Ove anche ci si riferisca ai soli interventi ex art. 119, comma 5, della Costituzione (e ciò vale a maggior ragione per le attività istituzionali proprie degli Enti, che, come il “Piano nazionale” indica, sono anche esse pertinenti), è del tutto evidente che essi si sovrappongono con quelli che istituzionalmente sono affidati alla competenza generale degli Enti territoriali e dello stesso Stato. Basti pensare che nell’art. 2, commi 2 e 3, della legge 142/1990, ora abrogato, era scritto:

«2. Il Comune è l’Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e *ne promuove lo sviluppo*.

3. La Provincia cura gli interessi e *promuove lo sviluppo* della comunità provinciale».

Le stesse norme sono oggi contenute nel TUEL. L’impianto in tal modo definito costringe a porre come centrale la questione della sussidiarietà, che va valutata superando le rozze forzature consumate in questi anni. Come è noto, il principio di sussidiarietà è contenuto nell’art. 5 (ex art. 3 b) del Trattato CEE, in cui è scritto:

«La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente trattato.

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, *secondo il principio di sussidiarietà*, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere *realizzati meglio* al livello comunitario».

Se il principio, per come è correttamente dettato in sede CEE, viene riferito alle questioni della “Repubblica federale d’Italia”, si giunge alle conclusioni che seguono:

— esistono le funzioni attribuite in via esclusiva allo Stato; in ordine ad esse *non è in via di principio precluso* l’intervento di altri livelli di governo, ove essi ne

abbiano ragione;

— per le funzioni (*per tutte le funzioni*) non attribuite in via esclusiva allo Stato l'intervento della comunità nazionale, quale nello Stato medesimo è rappresentata, potrà (dovrà) essere svolto «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista (quali lo Stato li configura) non possono essere *sufficientemente* realizzati» dagli altri livelli di governo: questo potere dello Stato non costituisce limite alle competenze attribuite agli altri Enti e dovrebbe avere, appunto, funzione «sussidiaria»; ciò può porre problemi di coordinamento, che dovranno essere risolti nella sede appropriata.

### 3.3 - La "specialità" degli interventi

Gli obiettivi dello sviluppo economico equilibrato e della salvaguardia dei diritti della persona che sono posti allo Stato nell'art. 119, comma 5, della Costituzione sono ragione di interventi finanziari *aggiuntivi* rispetto a quanto necessari per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali. È dunque preliminare definire un impianto complessivo che assicuri, come la norma costituzionale prescrive, la sostenibilità finanziaria delle attività attribuite agli Enti. Più specificamente, i passaggi dell'analisi ai fini dell'attuazione del comma 5 dell'art. 119, Cost., sono quelli che seguono:

Vanno individuate le attività ordinariamente affidate agli Enti territoriali, il cui finanziamento integrale, a norma dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, deve essere assicurato con i tributi e le entrate propri, le compartecipazioni ai tributi erariali ed eventualmente i trasferimenti perequativi. Una volta che siano state stabilite le risorse rese disponibili in via ordinaria, possono essere definiti gli obiettivi specifici perseguiti per mezzo delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al comma 5 in esame.

Se le risorse del comma 5 fossero impiegate per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che sono all'interno delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali, come è stato proposto, ciò non soltanto sarebbe in plateale contrasto con il contenuto della norma (con quanto in essa oggettivamente si legge), ma si risolverebbe in una operazione ben strana: parte delle risorse di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, necessarie ad assicurare agli Enti la copertura del fabbisogno

riferito alle funzioni ad essi attribuite, sarebbe «battezzato» intervento speciale al sensi del comma 5 al solo fine di aggirare il divieto di vincolo di destinazione disposto dal comma 3.

Se non si accettasse l'idea (esplicitamente contenuta nella norma) che i meccanismi di cui al comma 5 dell'art. 119 in esame sono a fronte di attività aggiuntive e speciali che sono svolte *anche* (ma non soltanto) per mezzo del sistema degli Enti territoriali, si giungerebbe al risultato paradossale che tutte (la maggior parte) delle attività degli Enti finiscano con l'essere finanziate *in via ordinaria* con le risorse di cui al comma 5. Si ricorda, a questo riguardo, che oggi all'incirca il 60% della spesa dei Comuni è riferito a servizi classificati, sulla base di norme dello Stato, tra quelli «indispensabili».

#### 3.4 - *Le necessità di una programmazione specifica*

L'impostazione che appare appropriata richiede che lo Stato, nel definire i meccanismi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, formuli specifici e congruenti programmi di intervento. Essi possono avere ad oggetto anche le funzioni ordinariamente affidate agli Enti territoriali, purché si traducano in *maggiori livelli* (aggiuntivi, rispetto agli ordinari) delle prestazioni che, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, lo Stato ritiene debbano essere assicurati.

A monte dell'attivazione degli interventi in oggetto deve esservi un programma, cioè la definizione e quantizzazione di obiettivi e costi. Gli interventi di cui al comma 5 producono per loro natura meccanismi finanziari del tipo dei contributi condizionati (in via di principio, *matching grants*), nel mentre quelli di cui al comma 3 del medesimo art. 119 richiedono, come la norma detta, contributi non condizionati.

Tutto ciò postula una attività di monitoraggio. Questa attività dovrebbe essere svolta in primo luogo dalla Amministrazione statale responsabile del programma (dello specifico programma di cui si tratta). Spetta ad essa formulare l'ipotesi progettuale, tradurla in relazioni quantitative che consentano il monitoraggio; darsi carico delle conseguenti attività. È quanto già accade, ad esempio, per il «patto» di stabilità interno.

### 3.5 - Programmazione, progettazione, gestione e monitoraggio

Le indicazioni fin qui proposte comportano che la funzione di *programmazione*, cioè di impostazione concettuale riferita all'*insieme degli interventi* da porre in atto per una politica di riequilibrio territoriale – secondo l'impostazione adottata anche nel "Piano nazionale per il Sud" – spetti al Governo, all'interno del quale dovrà definirsi un "luogo" specificamente titolato a questo compito. Questa funzione si sovrappone, in una relazione che dovrà essere definita, alla programmazione settoriale, che è *funzione distribuita*.

Nell'impostazione seguita del "Piano nazionale", l'impegno di programmazione dell'insieme degli interventi spetta al *Governo* e in particolare "l'allocatione delle funzioni di coordinamento e di indirizzo presso la Presidenza del Consiglio" e cioè nella responsabilità del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale. La capacità politica del Governo e del Ministro consisterebbe nel costruire e tenere insieme un *sistema*, che potremmo definire *stellare*, che coinvolga nelle attività di programmazione le diverse Amministrazioni dello Stato, nonché il sistema delle Regioni. Le Regioni, ed in primo luogo le Regioni meridionali, dal canto loro, potrebbero attrezzarsi ad essere un interlocutore al riguardo significativo, il che comporterebbe la capacità di interloquire sia al livello dei programmi settoriali che al livello della programmazione complessiva, in termini di entità delle risorse e di congruità dei modi in cui esse sono utilizzate. Il passaggio tecnico dell'*intesa*, che la legge prevede, dovrebbe essere occasione di puntuali valutazioni, e non divieti che siano posti da taluni verso altri.

Quanto precede, a nostro avviso, apre il problema di quale sia il modello appropriato nella definizione del rapporto tra Stato e Regioni. Lo schema proposto sembra implicare una serie di rapporti biunivoci (e tendenzialmente asimmetrici in termini di capacità decisionali) che potrebbe ben confliggere con l'esigenza di una *governance* che garantisca la cooperazione delle Regioni meridionali tra loro, e tra queste e il Governo centrale. Una gerarchizzazione verticale implicita in questo modello di asimmetrie, con a capo il Ministro, appare anche impropria nel caso specifico del richiamo al Piano per il Sud, finanziato largamente con risorse di pertinenza regionale. Questa formulazione, poi, sembra avvalorare l'idea di un governo come parte "terza" rispetto alle amministrazioni centrali e alle regioni.

D'altra parte, si potrebbe ritenere come soluzione impropria ed artificiosa quella di demandare questo delicato coordinamento al dialogo tra Ministro-Governo ed una istituzionalizzata "Conferenza delle Regioni del Mezzogiorno". Ma a ben vedere, l'ipotesi di questa soluzione tecnico-istituzionale potrebbe rappresentare nel tempo la spontanea evoluzione se e quando le Regioni ritenessero opportuno avvalersi di quanto prevede l'articolo 117 del Titolo V, laddove al comma 8 recita: «...*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*». Dunque questo tipo di soluzione, più che a valle di un'operazione di ingegneria istituzionale, potrebbe scaturire come risposta evolutiva ad un'esigenza di coordinamento e programmazione su grandi temi "trasversali". Il realizzarsi di questa posizione "evolutiva" sarebbe affidato alla spontanea, per quanto a parole "condivisa", volontà delle Regioni meridionali di cooperare, e perciò sconta l'implicita assunzione di una virtù delle Regioni che fino ad oggi in realtà non si è esplicitata: se avessero voluto, avrebbero già potuto farlo. Il percorso "evolutivo" è per di più incongruo date le urgenze imposte, ad esempio, dalla necessità della riprogrammazione prevista nel piano nazionale per il Sud. Una scelta, invece, di percorrere subito una azione istituzionale, porrebbe il Governo nella posizione di una necessaria cooperazione con le Regioni, ma soprattutto indurrebbe queste a farlo tra loro, imponendo loro di superare gli impulsi politici al localismo e alla dispersione degli interventi. Una soluzione che ponendo tutti gli attori coinvolti sullo stesso piano consentirebbe anche di evidenziare le responsabilità di ognuno e non solo quelle, lamentate fino ad ora in assoluta prevalenza, delle amministrazioni locali.

La difficoltà più volte rilevata dalla SVIMEZ è quella del passaggio dalla definizione dei principi, o più specificamente dei programmi, alla puntuale individuazione dei *progetti*, cioè dei piani concreti di attività in cui la programmazione si sostanzia. La presenza di più livelli di governo che abbiano nella materia competenza può essere ragione per una minore efficacia della fase progettuale: non si riesce a definire, come anche nel decreto legislativo viene per implicito ipotizzato, uno scadenziario operativo degli adempimenti, corredato da idonee valutazioni di fattibilità.

A valle delle due fasi che abbiamo indicato, vi è la fase della *gestione*. Rileva, al riguardo, l'art. 118, comma 1, della Costituzione: andrà valutata l'*adeguatezza* di ciascun livello di governo, ai fini di una opportuna realizzazione degli interventi. In



ogni caso, occorre porre fermamente la questione della sussidiarietà, come è peraltro indicato in § 3.2.

L'elemento di maggiore debolezza, nella situazione attuale, concerne il momento del *monitoraggio*. Nella disciplina vigente e per tutte le questioni (comprese quelle concernenti gli interventi ex comma 5 dell'art. 119, Cost.) l'attività di monitoraggio è affidata alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 5 della legge 42/2009: si tratta ora di ottenere che la Conferenza esista; che essa conosca come è scritto nella lett. *a)* del comma 1 dell'art. 5, cit. obiettivi di finanza pubblica specificati per comparto ed articolati sul territorio; che sia in grado di valutare, in termini di congruenza di risultato e di razionalità di percorso, i conseguenti comportamenti finanziari ed operativi tenuti dalle Amministrazioni pubbliche. È fatto riferimento specifico, nella lett. *c)* del comma 1 anzidetto, al compito, attribuito alla Conferenza, di verificare "l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'art. 16" della medesima legge (disciplina degli interventi speciali ex art. 119, comma 5, Cost.).

#### **4. Considerazioni conclusive**

*a)* I principi di "specialità" e "aggiuntività" stabiliti nel decreto all'art.2 per gli interventi di spesa da finanziare con le risorse del Fondo, sono sufficientemente chiari e determinati. La loro efficacia, però, a nostro avviso, vista l'effetto di "sostitutività" registrato in tutti questi anni, può essere garantita solo ponendo con forza, pure nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, la questione della garanzia di una spesa in conto capitale ordinaria di dimensione "adeguata" per il Mezzogiorno. Una spesa che dev'essere garantita, insomma, fuori dagli "interventi speciali" e dalle "risorse aggiuntive" previste dal quinto comma del 119.

Il Piano per il Sud, nel paragrafo sull'attuazione (par. 6), fa esplicito riferimento all'utilizzo anche di spese in conto capitale ordinarie "convergenti" con gli obiettivi che il Piano si pone: questo, inevitabilmente, rischia di attenuare l'effetto di aggiuntività, diretto ad innescare processi di convergenza.

b) La posizione della SVIMEZ, in tutti questi anni, è stata quella di riformare in senso “strategico” la Programmazione unitaria del QSN, ma di salvaguardarla: nella convinzione che unitarietà e strategicità fossero due aspetti strettamente interconnessi (più volte abbiamo denunciato che l’indebolimento, attraverso le ben note vicende del FAS, dell’ unitarietà aveva ripercussioni sulla strategicità). Ora, il punto di debolezza del meccanismo attuale si situa nel momento in cui si passa da una programmazione di obiettivi e criteri alla definizione progettuale e operativa degli interventi. Ben prima dei problemi di efficacia nella realizzazione degli interventi, la mancata strategicità ai fini della promozione dello sviluppo e dell’attivazione di processi di convergenza, era dovuta ai mille rivoli in cui si disperdeva l’attuazione degli obiettivi generali della programmazione.

Le cause, a nostro avviso, consistono, da un lato, nel mancato coordinamento tra interventi regionali e nella scarsa capacità di porre in essere interventi interregionali e, dall’altro, nella mancanza di strutture tecniche in grado di progettare o valutare gli interventi, sia nelle amministrazioni centrali che in quelle regionali e periferiche.

Soprattutto in vista della necessaria “riprogrammazione” di interventi (e risorse) che spettano allo Stato ma anche alle Regioni, la SVIMEZ aveva risposto, in sede di Rapporto annuale, con la proposta di un “luogo” di coordinamento istituzionale tra Regioni meridionali, e tra queste e il Governo, per ovviare alle criticità emerse, al fine di rendere coerenti gli interventi regionali con un disegno strategico di politica di sviluppo per l’intera macroarea; una sede istituzionale in cui assumere impegni condivisi per evitare che prevalesse la tendenza costante alla dispersione e parcellizzazione degli interventi.

Il Piano per il Sud, nel suo intento di “riprogrammazione” immediato, sembra aver scelto la strada che il meccanismo previsto dal decreto all’art. 5 – in cui si assegna un ruolo decisivo al Ministro delegato (prevedendo in fase di indirizzo strategico un’intesa con i Ministri dell’economia e dello sviluppo economico e con la Conferenza unificata) sia nella programmazione che nella definizione degli interventi da far finanziare con delibera CIPE – conferma e definisce nel dettaglio per il ciclo di programmazione successivo.

Questo meccanismo, che riguarda i programmi e gli interventi a valere sulle risorse del Fondo di sviluppo e coesione (ex FAS), non ci pare risolva adeguatamente la

questione – nella prospettiva (auspicabile e plausibile) del nuovo ciclo di politica di coesione europea – di una *governance* che assicuri unitarietà e strategicità della programmazione, in quanto da nessuna parte viene individuato con chiarezza quell’«ambito di cooperazione istituzionale», a cui pure si fa riferimento nel Piano per il Sud e che a nostro avviso - come si è argomentato - non può che essere affrontato con un coinvolgimento chiaro, biunivocamente vincolante, di Regioni e Governo (ad esempio applicando nel modo più sollecito il percorso indicato dall’art. 117, comma 8, del titolo V).

Nella peculiare esigenza di risolvere il dualismo che deve caratterizzare la nostra politica “unitaria” di coesione, occorrerebbe individuare e costituire, con la volontà e la collaborazione di tutti i livelli di governo, un momento “unitario” delle Regioni meridionali destinatarie della politica di coesione europea, e di queste con il Governo, in cui l’interesse complessivo del Mezzogiorno possa essere rappresentato e perseguito in maniera strategica e sistematica.

A tal fine, potrebbe essere utile la costituzione, in seno alla Conferenza unificata, di un *Comitato (o Consiglio) per lo sviluppo e la coesione*, in cui le Regioni meridionali possano trovare quel momento strategico di unità, tra esse e con il Governo.

c) Nella *Relazione per il Consiglio dei Ministri a seguito della mancata intesa in Conferenza unificata*, si afferma che «i rappresentanti delle Amministrazioni statali hanno evidenziato che il provvedimento *non intende innovare rispetto alle attuali disposizioni in materia di programmazione*, ma ha l’obiettivo di individuare un sistema più efficace per la realizzazione degli interventi e dei programmi finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, eliminando le cause dei ritardi che si sono registrati nella fase attuativa» (corsivo nostro).

Ora, questo stesso obiettivo, per noi cruciale e decisivo, rischia di essere mancato in quanto, nel decreto, non ci sono previsioni che riguardano la necessità – in primo luogo per le amministrazioni statali che ad oggi non sembrano avere strumenti adeguati – di dotarsi di quelle strutture tecniche in grado di intervenire nella fase di progettazione e di realizzazione (per accelerare interventi in ritardo o rispondere ad inadempienze o inerzie degli enti attuatori). Il Piano per il Sud, dal canto suo, riconosce diffusamente l’esigenza di maggiori competenze tecniche, e per certi ambiti (i servizi

pubblici locali) annuncia la costituzione di vere e proprie strutture.

A nostro avviso, una struttura tecnica – *un’Agenzia per lo sviluppo e la coesione* – potrebbe avere funzioni cruciali, nella fase successiva alla programmazione strategica, di supporto a tutti i livelli di governo per l’attuazione dei grandi interventi prioritari per il Mezzogiorno, e in particolare di “braccio” operativo dello Stato per le già previste esigenze di accelerazione o di “sostituzione” negli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali nel Paese.

## ALLEGATO

*Fondo da ripartire per interventi nelle aree sottoutilizzate (a): stanziamenti di competenza dal 2004 al 2011*

Stanziamenti di competenza	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (b)	2011 (b)	Media annua 2004-2009
Milioni di euro									
Iniziali	3.750	3.444	5.540	4.281	4.543	5.999	6.799	9.074	4.593
Finali (c)	3.750	3.449	5.540	3.181	2.580	1.715			3.369
% Pil nazionale									
Iniziali	0,27	0,24	0,37	0,28	0,29	0,39	0,44	0,57	0,31
Finali (c)	0,27	0,24	0,37	0,21	0,16	0,11			0,23

(a) Cap. 7576 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, passato al Ministero dello Sviluppo Economico come cap. 8425, ripartito nel 2008 nei capitoli 8349, 8348 e 8425 facenti capo alla missione 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale, confluiti nel 2009 nel cap. 8425.

(b) Le percentuali sono calcolate sul PIL previsto nel DPEF 2010-2013 e nella Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013.

(c) Gli stanziamenti finali di competenza sono al netto delle riduzioni disposte da vari provvedimenti legislativi e degli accantonamenti effettuati in base all'art.1, comma 507, della legge 296/2006.

*Fonte:* Elaborazioni SVIMEZ su dati del Rendiconto generale dello Stato, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e Leggi di bilancio.